

# Desarrollo, financiamiento no formal y microempresa: desafíos de las pequeñas economías<sup>1</sup>

María Eugenia Ochoa

El desarrollo de la microempresa y el financiamiento como herramienta para tal fin, han sido en los últimos años desafíos particulares enfrentados por las denominadas pequeñas economías, como la salvadoreña o las centroamericanas. En este contexto, el presente artículo busca explorar los vínculos entre financiamiento, microempresa y desarrollo, así como los retos que esto implica para las pequeñas economías y sus entornos jurídicos e institucionales.

El primer apartado analiza el financiamiento y sus condiciones de flujo hacia la microempresa, con énfasis en el ámbito no bancario y no regulado; el segundo apartado conceptualiza y describe en general, la situación de la microempresa; el tercero aborda la racionalidad económica de este sector y el desarrollo de determinados servicios financieros en la región centroamericana; el cuarto dibuja el papel de las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, en el financiamiento no formal y finalmente el quinto apartado analiza el marco institucional y jurídico en el que se desenvuelven estas instituciones y las implicaciones para su quehacer.

## 1. El financiamiento y la microempresa

El financiamiento es un elemento importante para el desarrollo de la microempresa, por ser uno de los factores dinamizadores del ahorro y de asignación de recursos para la inversión. Desde esta perspectiva, existe una correlación directa entre el nivel de articulación de los sistemas financieros con los sectores productivos y las condiciones que propician el crecimiento económico. De producirse una desvinculación entre estos ámbitos las posibilidades de crecimiento y desarrollo<sup>2</sup> se verían seriamente afectadas.

La importancia del crédito para lograr y mantener la estabilidad productiva de un país resulta fundamental, aunque no es el único factor que interviene en el proceso de generación de valor, ya que existen otros que son complementarios y también esenciales para ello, como son los rubros no financieros para la microempresa, la inversión en infraestructura pública, servicios sociales, educación básica, técnica, universitaria, salud, entre otros. La microempresa, como cualquiera de los demás

sectores económicos, requiere de personal calificado, tanto a nivel de educación formal como con capacidad técnica para desarrollar los procesos tecnológicos de la empresa en cuestión. A su vez, demanda de condiciones de vida que hagan posible la reproducción de

vida material de su personal, tales como servicios de salud, centros adecuados para el cuidado de los hijos/as, lugares de esparcimiento, entre otros. Esto implica que si bien el financiamiento es un elemento clave e insoslayable para el desarrollo, no es el único, ni puede por sí mismo garantizarlo.

En El Salvador, como en diferentes países caracterizados por ser pequeñas economías, existen entidades financieras de carácter formal (supervisadas y en general con propósitos comerciales) y otras entidades no formales (no comerciales y no supervisadas).

Se consideran entidades financieras de carácter formal los bancos y financieras reconocidas, sociedades de seguros y fianzas, organismos auxiliares de crédito, casas de cambio, instituciones oficiales: Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), Fondo Social de la Vivienda, Fondo de Financiamiento y Garantía de la Pequeña Empresa (FIGAPE), Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPFSA), Banco de Fomento Agropecuario (BFA), Fondo Nacional de la Vivienda Popular FONAVIPO), Federación de Cajas de Crédito (FEDECREDITO), Cajas de Crédito, Banco de los Trabajadores, todas

---

**Se asume que la tasa de interés que cobra la entidad cubre sus costos financieros, operativos y un margen razonable de utilidad**

---

éstas reconocidas y supervisadas en el caso salvadoreño por la Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador (SISF).

Las intermediarias financieras no formales son todas las entidades no supervisadas por el SISF, aún cuando estén reguladas por

otras leyes específicas. En su mayoría, los servicios financieros que prestan están orientados a brindar pequeños créditos y están organizadas jurídicamente como cooperativas, asociaciones o fundaciones. Sus fines se orientan a objetivos sociales y de desarrollo, sin descartar la necesidad de lograr niveles de rentabilidad que les permitan ser sostenibles.

Para el caso salvadoreño, aparecen como entidades financieras no formales las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Cooperativas y Federaciones de Cooperativas de Crédito que son supervisadas a nivel nacional por el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, INSAFOCOOP; las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, y las Cajas de Crédito.

Estos entes brindan financiamiento o crédito, entendido este servicio como la operación mediante la cual una entidad financiera otorga recursos a una persona natural o jurídica cuya capacidad y voluntad de pago han sido adecuadamente analizadas y que el desembolso de los recursos, el período de amortización y las garantías exigidas en la operación se ajustan al destino que dará el prestatario al crédito. Se asume que la tasa de interés

que cobra la entidad cubre sus costos financieros, operativos y un margen razonable de utilidad.

Estudiar la incidencia y el impacto del financiamiento dirigido a un sector como la microempresa es pertinente dada la importancia que tiene este sector en la economía nacional, expresado en variables e indicadores tan importantes como: empleo, niveles de inversión, consumo, ahorro, su participación en la generación de Producto Interno Bruto, PIB, entre otras.

El financiamiento o crédito de las instituciones formales o no formales destinado a la microempresa, se define entonces como el crédito otorgado por estos entes a personas ubicadas en este sector, dedicadas a la producción, al comercio y a los servicios, que le permite su funcionamiento o el salir de apuros o insolvencias durante el período de producción, la venta de bienes a los consumidores/as o adquirir bienes con cargo a sus ingresos futuros esperados. El financiamiento al ciclo productivo de una empresa debería generar un ritmo de producción más estable, ocupación más permanente, mantener cantidades máximas y mínimas de inventario. Asimismo, a la empresa que ofrece servicios le permite un mejor desplazamiento y agilidad en su desempeño.

## 2. La microempresa

Tomando en cuenta las diferentes alusiones conceptuales sistematizadas en

---

### **En la región existe un alto número de microempresas en las que se emplea, además del propietario/a, a trabajadores/as de la familia de forma no remunerada**

---

diversos estudios que sobre microempresa se han desarrollado en el país y en la región centroamericana, este trabajo alude una dimensión cuantitativa y otra de carácter cualitativo. La dimensión cuantitativa se refiere a elementos tales como el tamaño de las unidades económicas a partir del número máximo de trabajadores/as, y el monto de los activos financieros.

La dimensión cualitativa contiene elementos relacionados con su reglamentación jurídica, la forma de organización del trabajo y el tipo de establecimiento que utiliza la microempresa. Un acercamiento a su conceptualización la definiría como una forma de organización social y económica que realiza actividades productivas de bienes y servicios en una escala reducida para un mercado abierto y específico.

En este marco, las microempresas se identifican como aquellas unidades productivas de bienes o servicios con 10 ó menos trabajadores/as<sup>4</sup>, incluyendo al empresario/a y a trabajadores/as familiares no remunerados; y cuyas ventas anuales no superan los 600 mil colones (68,571 US\$)<sup>5</sup>, en rango en el cual se inscriben las microempresas consideradas "microtop". Estas microempresas pueden o no tener registros contables en regla así como estar o no registradas, o contar o no con licencias en orden.

Diferentes estudios a nivel centroamericano<sup>6</sup> visibilizan que dentro de la microempresa se encuentra el autoempleo, que en términos estrictos no constituye pro-

piamente una microempresa; sin embargo, dadas las características comunes y sus orígenes se le agrupa en la microempresa dentro de la categoría de autoempleo<sup>7</sup>. En la región existe un alto número de microempresas en las que se emplea, además del propietario/a, a trabajadores/as de la familia de forma no remunerada<sup>8</sup>.

Con énfasis en la dimensión cualitativa, la microempresa se podría delimitar en tres categorías<sup>9</sup>: la microempresa de subsistencia; la microempresa de acumulación simple y la de acumulación ampliada<sup>10</sup>. Esta clasificación se hace atendiendo a características comunes agrupadas en indicadores como: finalidad, ingresos, estacionalidad, localización, capital y equipo, concentración de actividad, infraestructura productiva, insumos, financiamiento y capacitación, mano de obra, protección social y volumen de ventas, entre otras<sup>11</sup>.

### **3. Racionalidad económica de la microempresa y prestación de servicios financieros**

Considerando el significado que el sector de la microempresa tiene para la economía, resulta fundamental el análisis de su naturaleza así como el de la singularidad de su racionalidad económica<sup>12</sup>.

Al analizar la racionalidad económica de la microempresa encontramos que las

---

**Es decir, que se trata de "empresarios/as a la fuerza", donde la microempresa se configura como su estrategia de sobrevivencia**

---

personas realizan o emprenden actividades económicas en función de una multiplicidad de intereses, que básicamente se pueden agrupar en dos grandes áreas:

- La satisfacción del consumo familiar y personal, que puede entenderse también como la reproducción familiar; y
- La acumulación o la reinversión de capital.

En la primera área se pueden ubicar a personas de la microempresa que producen para el autoconsumo, quienes buscan trabajo pero que al no encontrarlo generan su propio empleo, insertándose en el mercado bajo riesgo propio, en condiciones parecidas a quienes se ubican en la función de acumulación, es decir, que se trata de "empresarios/as a la fuerza", donde la microempresa se configura como su estrategia de sobrevivencia.

En la segunda área se ubican quienes emprenden una empresa a partir de cierto nivel de acumulación previa (propia o ajena), invierte bajo su propio riesgo en la constitución de algún negocio.

Así, según la ubicación en estas dos áreas se define una forma de guiar los actos, económicamente hablando, lo que se define como racionalidad económica. Y es esta racionalidad la que orienta el comportamiento frente a la toma de decisiones sobre aspectos referidos a la competencia, la búsqueda de ganancia, la asunción de

riegos propios o el destino de los excedentes financieros (reinversión o consumo). Es importante acotar que no es la única racionalidad que influye, pero sí es importante ubicarla y caracterizarla ya que define en gran medida la calidad de la inserción de las microempresas en el mercado.

Desde un enfoque cuantitativo, el desarrollo de la microempresa está asociado a la idea de capitalización y expansión (activos, patrimonios, umbral tecnológico, ventas, etc.), procesos que demandan ritmos sostenidos de acumulación, generación y reinversión de excedentes, aunque sus posibilidades pueden quedar limitadas e incluso obstaculizadas por las características de los mercados y por las condiciones de inserción que tenga la microempresa en el mercado.

Desde la perspectiva de la racionalidad económica de la microempresa y en el contexto de los procesos de globalización, es conveniente analizar las posibilidades de desarrollo y competitividad del sector en función de su ubicación en los mercados, donde predomina la concurrencia de bienes y servicios transables<sup>13</sup>. Es de esperarse que en el mercado de bienes transables, las condiciones de inserción de la microempresa sea en general más desfavorable y los efectos de la globalización más críticos, sobretodo en el caso de pequeñas economías.

Según las encuestas y diagnósticos sobre microempresa en la región<sup>14</sup>, se puede

concluir que la mayor parte de estas empresas se encuentran en el mercado de los no transables y las pocas microempresas que se ubican en los mercados de bienes transables gozan de condiciones no tan favorables. Esto sugiere un debate serio sobre la pertinencia de hablar de competitividad frente a una realidad como la que presenta la microempresa.

En el panorama de Centroamérica y de El Salvador en particular, cuando se habla de microempresa se hace referencia a la categoría de autoempleo, o sea, a un grupo de unidades económicas con una inadecuada inserción en el mercado de los bienes no transables y con muy escasas posibilidades de competir en un mercado globalizado, y más si se toman en cuenta los impactos de las políticas de apertura comercial y los Tratados de Libre Comercio como estrategias imperantes en la zona.

---

**La microempresa, por sus especificidades, requiere un trato diferenciado en términos de la atención pública y de los servicios que necesita**

---

La microempresa, por sus especificidades, requiere un trato diferenciado en términos de la atención pública y de los servicios que necesita. La búsqueda de diferentes estrategias, tanto estatales como desde organismos internacionales o de la sociedad civil, para lograr su "desarrollo sostenible" que busquen el que sea "competitiva" resulta cuestionable dadas sus características y las líneas de pobreza de la cual parte.

Se van configurando así dos caminos posibles para impulsar el desarrollo de la microempresa<sup>15</sup>: el primero por la vía del



crecimiento de unidades económicas; y el segundo por la vía de reducir y evitar el deterioro de la calidad del empleo que la microempresa va registrando, tomando en cuenta que aunque genera el mayor empleo de la región<sup>16</sup> se trata de un empleo de baja calidad en términos de ingresos, condiciones de trabajo y productividad.

De estos dos posibles caminos surgen diversas interrogantes: ¿será posible y realista aspirar al crecimiento de todas las microempresas? ¿será posible y realista pensar que todas las micro tienen opción de crecer y transformarse en pequeñas empresas, luego en medianas empresas y finalmente en grandes empresas? Dada la evidencia que dan los diagnósticos y la experiencia, definitivamente la respuesta afirmativa no es ni posible ni realista.

En base a diversos estudios que enfocan las características del crecimiento de la microempresa en la región, se calcula que se podría promover su crecimiento y desarrollo. Así, se estima que solamente entre el 5 y 10% de las empresas de subsistencia podrían transformarse en empresas de acumulación simple o ampliada, mientras que entre el 95 y 90% restantes se podrá concebir como desarrollo el evitar el deterioro de la calidad de empleo que

---

**Los programas de crédito en la región se han concebido en función de procurar el crecimiento de la microempresa, teniendo como horizonte y paradigma a la pequeña empresa industrial exportadora, por lo que se han aplicado políticas y tecnologías de crédito que no correspondían a la realidad**

---

ofrecen, y en el mejor de los casos, el mejoramiento del mismo empleo.

Otro aspecto relevante a considerar ha sido el que los programas de crédito en la región se han concebido en función de procurar el crecimiento de la microempresa, teniendo como horizonte y paradigma a la pequeña empresa industrial exportadora, por lo que se han aplicado políticas y tecnologías de crédito que no correspondían a la realidad de la microempresa, la cual dista mucho de las del modelo empleado; y es en este punto desde donde se puede explicar, en alguna medida, las múltiples

experiencias de fracaso experimentadas por estos programas en la búsqueda de crecimiento y desarrollo del sector.

Desde el análisis de estas experiencias, para apoyar procesos más viables y realistas de la microempresa, se plantea la promoción de servicios financieros diversos que vayan más allá del crédito: tales como fondos de garantía, líneas de crédito a proveedores, cuentas corrientes, tarjetas de crédito especiales con montos extraordinarios, servicio de seguros, entre otros.

Igual relevancia tienen los denominados servicios no financieros, como servicios de desarrollo empresarial: asistencia técnica (asesoría, consultoría), capacitación,

servicios de soporte técnico para su calificación laboral (seguridad social, educación básica), infraestructura productiva, apoyo a la organización, regulaciones específicas adecuadas a sus requerimientos y especificidades.

Tratando de sistematizar lo que sería la racionalidad económica de la microempresa, se ha podido analizar que el servicio más adecuado para la microempresa depende en gran medida del estadio de desarrollo en el que ésta se inscriba.

Puede afirmarse que el crédito es indispensable, sobretodo en los niveles más bajos de la pirámide empresarial. Aquí destaca la microempresa de subsistencia (el autoempleo) como alternativa al desempleo, para iniciar una actividad económica lo más urgente son recursos financieros, mientras que la asistencia técnica lo es en los niveles más altos de dicha pirámide, o sea en los segmentos de acumulación simple y ampliada, donde se requiere de mayores capacidades técnicas y administrativas para desarrollar las empresas; no obstante, los servicios de soporte básico (servicios públicos básicos e infraestructura) son requeridos en todos los niveles por igual.

Para contextualizar de manera más clara la situación de la microempresa en el país,

es importante registrar que su desarrollo es similar al que presenta la microempresa en el resto de países de la región centroamericana, al igual que los servicios de apoyo para su desarrollo.

Para 1998 existían en América Central<sup>17</sup> aproximadamente 300 entidades de apoyo a la microempresa que atendían a unas 500 mil personas involucradas en este sector (en el autoempleo) -la cuarta parte del universo total-, de los cuales unas 400 mil eran atendidas por servicios financieros,

esencialmente crédito, 75 mil recibían alguna forma de capacitación y otros 25 mil contaban con algún tipo de asistencia técnica.

Es importante indicar que los segmentos atendidos eran principalmente la parte media de los segmentos de la microempresa, o sea la de acumulación simple y de acumulación ampliada, lo cual quiere decir que el nivel de subsistencia y de autoempleo eran muy poco atendidos.

El predominio del crédito como servicio a la micro-

empresa se explica de manera fundamental por dos razones: dada la necesidad de capital de la microempresa y por las ventajas para las entidades intermediarias de prestar este servicio ya que a través de éste la sostenibilidad resulta más fácil que a partir de los servicios de asistencia técnica, por ejemplo.

---

**Es importante anotar  
que es en el segmento  
de autoempleados y en  
las microempresas  
más deprimidas donde  
se pagan tasas más  
altas, siendo la micro-  
empresa en mejor  
situación y la pequeña  
empresa las que  
cubren tasas más  
bajas**

---

Del conjunto de entidades que brindaban crédito a la microempresa, la mayoría (75%) aparece en la década de los noventa<sup>18</sup>, y en su mayoría administraban pequeños programas de crédito, el 60% atiende el 15% de la cartera mientras que hay un 20% que atiende a más del 60%, sus saldos unitarios promedio de entre US\$200 y 800, con plazos promedio de 13 meses.

En cuanto a las tasas de interés efectivas promedio, en algunos países las tasas pueden llegar hasta dos veces las tasas comerciales nominales. Es importante anotar que es en el segmento de autoempleados y en las microempresas más deprimidas donde se pagan tasas más altas, siendo la microempresa en mejor situación y la pequeña empresa las que cubren tasas más bajas, por lo que se afirma que "hay alguna perversión"<sup>19</sup> en el hecho de que tengan que ser las microempresas (de los pobres y los más pobres), las que tengan que pagar el crédito más alto existente en el mercado, exceptuando por supuesto a la usura.

En los diagnósticos regionales sobre el financiamiento a la microempresa se valora que las modalidades de crédito más efectivas son las de los créditos solidarios (en sus diferentes modalidades, incluyendo a los Bancos Comunes), y las de crédito individual en función de la capacidad de pago personal de los/as usuarios/as.

Como conclusiones sobre la situación de

---

**Como conclusiones sobre la situación de financiamiento de la microempresa se plantea la baja cobertura que los intermediarios financieros logran en este sector, para 1998 solo el 20% de la microempresa de la región era atendido**

---

financiamiento de la microempresa se plantea la baja cobertura que los intermediarios financieros logran en este sector, para 1998 solo el 20% de la microempresa de la región era atendido. El crédito, a pesar del alto costo que tiene, es un factor decisivo para la continuidad de las operaciones pero la experiencia ha comprobado que no ha sido "la herramienta" para procurar el crecimiento de las

unidades económicas.

En este sentido, el crédito por sí solo no es funcional a las necesidades del desarrollo de la microempresa, y es que se trata de un crédito muy caro; aunque probablemente un crédito más barato (al menos igual a las condiciones de mercado) sería más funcional para evitar el mayor deterioro de la calidad del empleo.

#### **4. El financiamiento no formal y las ONG**

El concepto de Organizaciones no Gubernamentales, (ONG) aparece por primera vez en documentos de las Naciones Unidas a fines de los años cuarenta, comprendiendo un amplio espectro de instituciones cuyo único elemento común es reconocerse como independientes del Estado.

En El Salvador, las denominadas ONG, surgen en la década de los ochenta como



instituciones diferenciadas del gobierno, de las dependencias del sector público y como una respuesta de la sociedad civil para atender las necesidades básicas de sectores en situación de pobreza. Dentro de este universo de ONG que fueron desarrollándose se inscriben aquellas cuya misión y objetivos estaban encaminados a la gestión y servicios financieros.

Las ONG pueden ser consideradas dentro del sector financiero no formal, por exclusión del sistema financiero formal, el cual ha sido tradicionalmente supervisado por la SISF; mientras que el espectro de intermediación no formal no contaba con ningún tipo de regulación oficial.

En este marco, las ONG son entidades organizadas legalmente para implementar proyectos de promoción y ayuda a sectores tradicionalmente excluidos y que por su naturaleza y fines reciben apoyo y asistencia internacional, por lo que otro de los aspectos que las diferencia de las instituciones formales de intermediación financiera es precisamente sus fines no comerciales.

Las ONG especializadas en créditos han venido articulando su trabajo de intermediación financiera con el sector de la microempresa, cumpliendo una función que oscila entre la compensación social y la

búsqueda de hacer sostenible su cartera. Entre estas ONG, algunas realizan la colocación de créditos con criterios prioritariamente sociales, incluso descuidando los financieros, inspirados más en prácticas asistencialistas, aplicando tasas de interés subsidiadas y con poca preocupación por ir construyendo procesos de recuperación de capital y mínima conciencia de que éste constituye un ciclo productivo.

Otras ONG presentan ciertos niveles de desarrollo técnico en la administración de la cartera de crédito, considerando a la microempresa como una clientela rentable y menos riesgosa, aplican tasas de interés que permite una cobertura de costos,

también avalan el crédito eficientemente y efectúan un seguimiento cuidadoso para evitar, en lo posible, la mora, cuya tasa en algunos casos es reducida y desarrollan en ocasiones acciones de cobros coactivos en la forma mas rápida y de menos costos.

Es importante subrayar que la banca estatal en el país (denominada de segundo piso) no otorga líneas de crédito a través de las ONG, sino a través de la banca comercial, y recientemente a través de otras instituciones, pero sin criterios institucionales claros, lo que representa grandes obstáculos de acceso a financiamiento para sectores como

---

**La banca estatal en el país (denominada de segundo piso) no otorga líneas de crédito a través de las ONG, sino a través de la banca comercial, y recientemente a través de otras instituciones, pero sin criterios institucionales claros, lo que representa grandes obstáculos de acceso a financiamiento para sectores como la microempresa**

---

la microempresa, dado los elevados requerimientos planteados por las mismas.

Las ONG, son organizaciones que en su mayoría funcionan con fondos o donaciones de capital extranjero, o bien con préstamos que incluyen subsidios. Hay cientos de ONG en El Salvador, varias de ellas ofrecen servicios financieros, entre los que se destacan el crédito. Estas instituciones financieras cubrían en 1998, apenas un 3.2% del crédito orientado a la microempresa, servicios muy limitados en cuanto a cobertura, tamaño y capital.

La experiencia de movilización de créditos es escasa ya que con fondos donados nunca se han visto en la necesidad de movilizar capital para sus actividades crediticias y debido a que las regulaciones no les permite captar ahorros.

Dado que la gran mayoría de ONGs de crédito no son autosuficientes y se sostienen del financiamiento externo, son extremadamente vulnerables a los cambios en las tendencias de la cooperación internacional y como resultado muy inestables. Algunas también tienden a presentar problemas de identidad, encuentran difícil definir su misión y a menudo tratan de lidiar con diversos tipos de programas (salud, educación, etc.), en lugar de enfocarse únicamente en los servicios financieros.

Por lo general, sus programas financieros están reducidos al crédito y la asistencia técnica, pero no ofrecen otros servicios

---

**Para el caso particular de las ONG de crédito que están entre los intermediarios financiero no bancarios, no existe alguna ley o normativa que regule su actividad específica de intermediación orientada a un mejor funcionamiento**

---

financieros valiosos como fondos de garantía, cuentas corrientes, seguros, un lugar seguro y accesible para los ahorrantes, entre otros. Muchas ONG que operan programas en El Salvador identifican la falta de una cartera suficientemente grande como una barrera para mantener un programa sostenible.

El tamaño de la cartera es un problema particularmente difícil porque, bajo las leyes

salvadoreñas, como instituciones financieras no formales, carecen de acceso corriente a líneas de crédito disponibles a través del BMI, la banca de segundo piso estatal, y tienen prohibido captar ahorros. Además, al menos que tengan financiamiento adicional externo o sean capaces de generar nuevas fuentes internas de financiamiento, el tamaño de su cartera continuará siendo limitado. También a menudo carecen de la experiencia empresarial necesaria para administrar con éxito grandes carteras.

## **5. El marco jurídico de funcionamiento de las ONG de microcrédito**

Las ONG, por considerarse instituciones sin fines de lucro, están regidas por la "Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro"<sup>20</sup>. Las ONG adquieren personalidad jurídica a través del Ministerio del Interior<sup>21</sup>.

Para el caso particular de las ONG de crédito que están entre los intermediarios financiero no bancarios, no existe alguna ley o normativa que regule su actividad específica de intermediación orientada a un mejor funcionamiento. Aunque en febrero de 2000 se aprobó la Ley de Intermediarios Financieros No Bancarios, (LIFNB), mediante la cual serán reguladas algunas organizaciones que han venido brindando financiamiento<sup>22</sup>, siempre y cuando cumplan con los requerimientos que estipula esta nueva ley<sup>23</sup> cabe señalar que dicha ley no se amplió a las características y especificidades de las ONG, a pesar de que algunas de ellas estuvieron participando en el proceso de elaboración y debate del anteproyecto de esta iniciativa.

La ley aprobada, EXIGE para calificar como intermediario financiero no bancario un capital mínimo de 5 millones de colones y la restricción de una figura legal específica. Con esto se excluyó a entes como las ONG, Fundaciones, algunas cooperativas, Cajas de Crédito y bancos de los trabajadores con menores montos de capital acumulado a entrar en esta regulación, marginándoles de otros privilegios como la captación de fondos del público, no ser potenciales canalizadores de financiamiento de organismos como el BMI u otras instituciones internacionales que plantean como requisito el contar con un marco

---

**La intermediación financiera no formal representa en el país la institucionalidad financiera para los pequeños capitales y a través de los años ha enfrentado la indiferencia y hasta la oposición sobre su existencia de parte de las instancias oficiales**

---

regulatorio que sea reconocido por la SISF.

Entre los obstáculos o limitantes para estas entidades que plantea esta ley que entró en vigencia en enero de 2001 están la restricción de operaciones que pueden realizar estas entidades, así como la imposibilidad de ser regulado si se tiene ese perfil caracterizado en la ley y el consecuente no reconocimiento de las fundaciones y asociaciones como intermediarios financieros.

Esta ley generaliza las figuras de intermediación financiera existentes en: cooperativas (4 clases de cooperativas), federaciones de cooperativas y sociedades de ahorro y crédito. Si bien la figura de las Cajas data de hace más de 50 años y la de las asociaciones cooperativas de hace más de 30 años, muy pocas cumplirían con el requisito del capital (aunque tal vez sea menos difícil cubrir el requisito del número de miembros).

La intermediación financiera no formal representa en el país la institucionalidad financiera para los pequeños capitales y a través de los años ha enfrentado la indiferencia y hasta la oposición sobre su existencia de parte de las instancias oficiales. La amenaza para muchas de estas instituciones es su desaparición que podría asumir la forma de fusiones o liquidaciones, haciendo más difícil la creación de nuevas, a menos que pasen a ser

capitalizadas y apoyadas por buscadores de ganancias como los bancos comerciales, para considerarlas como parte de sus conglomerados, con lo que se pondría en peligro su carácter de sin fines de lucro.

En cuanto a las Cajas de Crédito, no será fácil reunir varias asociaciones o cajas que pudieran aportar 2.5 millones de colones cada una de ellas, aún cuando se fusionaran, muchas de ellas para reunir el capital de 5 millones; mucho menos lograr agrupar 100 de ellas con dicho capital mínimo para que aporten 250 mil cada una.

Y por lo que se refiere a las sociedades de ahorro y crédito con 25 millones de capital, será mas fácil de constituir las con aportes de socios capitalistas con la mentalidad de hacer negocio; pero no con la reunión de fundaciones o asociaciones sin fines de lucro; a menos que estas últimas hicieran alianzas con organismos internacionales, como ha ocurrido en El Salvador con la figura de las financieras<sup>24</sup>; aunque este tipo de procesos no está contemplado en la ley.

En cuanto a la restricción de sus operaciones las cajas y las asociaciones cooperativas han demostrado hasta hoy que pueden ser una figura de institucionalidad financiera viable para el desarrollo financiero rural; viabilidad que se potenciaría si pasaran a formar parte de una política deliberada del gobierno para el desarrollo rural. Ellas podrían ser las figuras adecuada para hacer más productivas las remesas que los emigrantes envían a sus familias residentes en las áreas rurales. Un ejemplo de este esfuerzo lo

constituye la iniciativa de la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES), que aprovechando su infraestructura cooperativa ya está captando remesas a través de su red que inició con más de 30 miembros.

En cuanto a la opción de mantenerse no formal, hasta la fecha toda nueva asociación cooperativa de ahorro y crédito es autorizada por el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo INSAFOCOOP, y éste no exige un mínimo de capital, sino un mínimo de 15 asociados; bajo el entendido que la cooperativa crecerá y se desarrollará organizativa e institucionalmente, de acuerdo a su propio crecimiento económico y de sus fundadores/as y la adhesión de nuevos miembros; además de que no pueden captar fondos de terceros, por lo que arriesgan su propio capital.

Existen fuertes argumentos para que las fundaciones y asociaciones (ONG), así como las cooperativas de ahorro y crédito continúen planteando sus puntos de vista en el marco de las necesidades y condiciones de la intermediación financiera no formal, sea no supervisada y no bancaria. Esto constituye un desafío en el marco de una pequeña economía como la salvadoreña, en donde sigue imperando como una demanda urgente la necesidad de orientar el financiamiento hacia sectores que secularmente han estado excluidos de él y para sentar las bases de un Sistema Financiero que en su conjunto esté orientado al desarrollo.

## Notas

- 1 Marco conceptual desarrollado en la investigación sobre el impacto del financiamiento no formal impulsada por FUNDE con el apoyo de OXFAM AMERICA y OXFAM GRAN BRETAÑA.
- 2 En resumen, el desarrollo se concibe como ese "cúmulo de transformaciones que hacen que el sistema social, económico y político sea ajustado a las necesidades básicas y a los deseos de los individuos y de los grupos sociales que lo componen, que evolucione de unas condiciones de vida que todos perciben como insatisfactorias hacia otras situaciones en que las condiciones materiales y espirituales de vida sean mejores"(Todaro, Michael, 1985).
- 3 Kandel, Susan; Lazo, Francisco (1998), Crédito para los sectores populares de El Salvador, FUNDE, editado en Algier's Impresores, 1a. Edición, El Salvador, p.49.
- 4 Existe un manejo heterogéneo a nivel nacional y regional de lo que se caracteriza como microempresa que se reduce en mayor medida a dos indicadores cuantitativos: No. De trabajadores/as y monto de activos. Ver: GTZ, La Promoción a la micro, pequeña y mediana empresa en América Central, 1999.
- 5 Clasificación desarrollada por el Libro Blanco de la Microempresa, LBM en 1996.
- 6 Arroyo, Jorge, "Nueva institucionalidad para el financiamiento de la micro y pequeña empresa", PROMICRO-OIT.
- 7 Ver clasificación de microempresas Encuesta de Dinámica Microempresarial 1998, DIGESTYC, FOMMI.
- 8 Ibid. Arroyo, Jorge,
- 9 Libro Blanco de la Microempresa (LBM), 1996, El Salvador.
- 10 Ochoa María Eugenia; La microempresa y su acceso al financiamiento en El Salvador: Reflexión y Debate; Alternativas para el Desarrollo, FUNDE, No. 71, mayo, junio 2001.
- 11 Ver cuadro 2 del anexo, Descripción cualitativa de la microempresa en El Salvador, fuente LBM, 1996.
- 12 Ibid. Arroyo Jorge.
- 13 Bienes y servicios de exportación.
- 14 Domenech Carlos, Machacuay Samuel, Rafael Menjívar, "Microempresa, servicios financieros y equidad", FLACSO, San José, marzo de 1998.
- 15 Desde el enfoque de diversos/as autores/as participantes en esfuerzos regionales como PROMICO -OIT, y del Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- 16 Ibid. Domenech Carlos, Machacuay Samuel, Rafael Menjívar, "Microempresa, servicios financieros y equidad", FLACSO, San José, marzo de 1998.
- 17 Ibid. Domenech Carlos.
- 18 Domenech, C., Machacuay S., Menjívar R. (199, "Microempresa, servicios financieros y equidad", FLACSO, San José, marzo 1998.
- 19 Ibid. Arroyo Jorge.
- 20 Tal como lo establece el art. 1 en donde se menciona el objeto de la ley.
- 21 Como lo establece el Art. 26 de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro.
- 22 Como son algunas cooperativas de ahorro y crédito, las cajas de crédito y los bancos de los trabajadores.
- 23 Ley aprobada por el decreto No. 849, promulgado por la Asamblea Legislativa el 17 de febrero de 2000 y que entrará en vigencia el 1 de enero de 2001.
- 24 El caso de CALPIA es un ejemplo de este tipo de procesos.